

Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)

U2020/00060/S

Skolinspektionen yttrar sig härmed över betänkandet av utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet.

Skolinspektionen finner att flera av förslagen ger ett tydligare lagstöd vid tillståndsprovning och tillsyn. I sitt yttrande har Skolinspektionen haft följande utgångspunkter.

- Tidigare erfarenheter från att granska skolor med konfessionell inriktning.
- Elevperspektivet; tydlighet för elever. Även för elever som går på skolor där konfessionella inslag får förekomma är det viktigt att enkelt kunna skilja mellan vad som är utbildning som vilar på vetenskaplig grund och vad som är bekännande inslag.
- Granskningsperspektivet, det vill säga möjligheter att granska på ett effektivt sätt utifrån de föreslagna lagändringarna.

Vi kommenterar därutöver behov och fördelar med att utreda vissa frågor vidare.

Sammanfattning

Skolinspektionens erfarenheter är att dagens regelverk och frågor i praktiken kring när konfessionella inslag kan tillåtas inom utbildningen är komplext. I flera fall saknas tydlig vägledning i förarbeten. På flera sätt är därför detta område svårt att granska. Skolinspektionen finner att flera av förslagen i utredningen ger en större tydlighet i skollagen jämfört med idag. Detta är positivt och ger mer stöd samt vägledning för inspektionen. Skolinspektionen tillstyrker därför utredningens förslag i flera delar. Skolinspektionen ser bland annat positivt på en definition av konfessionella inslag och andra förtydliganden av skollagen (2010:800), förbättrad information till elever och vårdnadshavare, förslagen om provning utifrån demokrativillkor samt huvudmannaförsäkringen. I många delar har utredningen gjort en gedigen och god analys. Inom vissa områden menar dock Skolinspektionen att det är viktigt med ett fortsatt utredningsarbete. Detta är angeläget och behövs för en ändamålsenlig tillsyn, för att förebygga att gråzoner fortsatt uppstår och för tydlighet mot elever.

En möjlighet som Skolinspektionen särskilt lyfter fram i remissvaret är att utreda en ytterligare avgränsning av konfessionella inslag. Det rör de fristående skolor som enligt förslaget och direktiven fortsatt ska kunna ha en konfessionell inriktning. Tydligare krav på huvudmän som är ansvariga för sådana skolor att avskilja konfessionella inslag skulle kunna underlätta granskning och förebygga gråzoner. Att få ta del av mer analys kring sådana frågor när ett nytt samlat grepp planeras är viktigt. En avgränsning schemamässigt eller i tid skulle även kunna uppfattas som mer tydlig av elever. Utredaren

har lyft sådana alternativ men det har inte beaktats i den slutliga diskussionen om lösningar. En annan fråga som kan behöva utredas vidare är skolans och elevens val. Sådana kompletteringar kan ha stor betydelse för inspektionens möjligheter att granska att undervisningen i sin helhet vilar på vetenskaplig grund.

När det gäller förslaget och bedömningar om ett etableringsstopp tar inte Skolinspektionen ställning i sak. Skolinspektionen menar dock att det är viktigt att ett syfte för etableringsstoppet förtydligas för att myndighetens beslut vid tillståndsprövning och tillsyn ska bli rättssäkra. Givet att ett etableringsstopp avses att införas så har inte Skolinspektionen invändningar i övrigt mot den möjliga konstruktion med senaste datum för en ansökan som utredningen föreslagit.

Viktigt att uppmärksamma är dock att det enligt Skolinspektionens bedömning kommer att finnas flera komplicerade frågor och bedömningar i en tillståndsprövning och vid tillsyn. Utifrån tidigare erfarenheter kommer det sannolikt att finnas vissa signaler och omständigheter som kan vara svåra för Skolinspektionen att utreda och styrka. Förslaget förutsätter därför resurser för komplexa utredningar och tid för metodutveckling.

Myndigheten beräknar att de initiala kostnaderna för utredningens förslag kommer att uppgå till 4 mnkr och att den löpande verksamheten kommer att öka med 5 mnkr årligen. Åtagandena är omfattande och frågorna är komplexa.

Kort sammanfattning av Skolinspektionens erfarenheter från granskning av konfessionella inslag

Skolinspektionen har redogjort för läget i årsrapporter för 2018 och 2019. För mer information hänvisas hit. Det är svårt att på ett heltäckande sätt överblicka skolor som har brister som kan hänga samman med konfessionella inslag. Detta har att göra med att fler skolor än de fristående skolorna som uppgivit att de har en konfessionell inriktning ändå kan ha sådana inslag. Vi lyfter i våra årsrapporter bland annat att vi ser variation i våra iakttagelser av skolor där konfessionella inslag förekommer. På vissa skolor finns inga brister. När det gäller andra kan det handla om att det finns brister som till exempel problem med trygghet och studiero, men de har inte anknytning till konfessionella inslag. På flera skolor har vi dock funnit brister när det gäller att särskilja konfessionella inslag från undervisning på vetenskaplig grund. Vi har också sett att ämnesinnehåll kan reduceras, till exempel när det gäller idrott och biologi. Vidare har vi mött att huvudmän inte säkrat undervisning i sex och samlevnad. Det finns också ett antal fall där pojkar och flickor inte fått en likvärdig utbildning eller inte har bemötts på ett jämställt sätt. Vi har även sett att skolor där konfessionella inslag förekommer eller har förekommit haft brister när det gäller att följa värdegrunden. Det har också förekommit att undervisning inte utgått från vetenskaplig grund utan från konfessionella värden. Brister enligt ovan är allvarliga.

Skolinspektionens samtliga ställningstaganden

11.3.2 Begreppen utbildning och undervisning bör behållas i skolförfattningarna

Skolinspektionen delar bedömningen och tillstyrker förslaget.

11.3.3 Ändrad definition av undervisning

Skolinspektionen tillstyrker att definitionen av begreppet undervisning förtydligas och förenklas.

11.3.4 Ändrad definition av utbildning

Skolinspektionen tillstyrker att definitionen av begreppet utbildning förtydligas och förenklas. Skolinspektionen föreslår dock att begreppet ytterligare förtydligas genom det kursiverade tillägget "Verksamhet enligt denna lag och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning *och andra aktiviteter.*"

Skrivningen *enligt denna lag och andra författningar* är dock inte okomplicerad. Även frivilligt anordnade aktiviteter, det vill säga aktiviteter som *inte sker enligt någon författning*, omfattas enligt betänkandet av begreppet utbildning om det är huvudmannen som anordnar dessa (s. 298 och 475-476). Skolinspektionen anser att det är oklart om det täcks av definitionen så som den är utformad rent språkligt.

11.4.2 Vilka begrepp behöver definieras?

Skolinspektionen delar bedömningen och tillstyrker förslaget.

11.4.3 Definition av konfessionella inslag

Skolinspektionen tillstyrker en definition men menar att ytterligare förtydligande behövs. Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska utbildningen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Detta ska vara styrande för alla huvudmän, även i skolor där det får förekomma konfessionella inslag. Enligt Skolinspektionen blir det därför särskilt viktigt att klargöra begreppet konfessionella inslag i förhållande till vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Av lagstiftningen måste det tydligt framgå vad som är frivilligt för eleverna att delta i, det vill säga hur utredningens förslag till definition av konfessionella inslag förhåller sig till det utbildningstillfälle som inslaget förekommer inom. Detta för att undvika svåra gränsdragningar, för såväl elever som tillsynsmyndigheterna.

Enligt Skolinspektionen blir det tydligare om det av definitionen framgår, i likhet med definitionen av konfessionell inriktning, att det konfessionella inslaget ska initieras och genomföras av huvudmannen. Skolinspektionen föreslår mot denna bakgrund en utförligare definition av begreppet konfessionellt inslag: *Av huvudman initierat och genomfört utbildningstillfälle som innehåller inslag av bekännande och förkunnande delar som tillhör en viss religion.* Vidare anser myndigheten att elever och vårdnadshavare tydligare ska informeras om konfessionella inslag, se vidare avsnitt 11.4.4. samt avsnitt 15.

Enligt myndighetens granskningar har det i flera fall förekommit att vissa fristående skolor integrerar aktivt utövande av religion, till exempel bön, inom ramen för andra aktiviteter som exempelvis morgonsamlingar. Detta medför att elever inte har en reell möjlighet att helt avstå från bekännande och förkunnande delar. En viktig förändring för eleverna och tillsynsmyndigheten vore också att utbildningstillfället skulle kunna vara avgränsat i tid. Morgonsamlingar innehåller ofta information som är viktig för alla elever till exempel kan det handla om läxor, tider, regler och utflykter. Tillfället syftar också till gemenskap. En morgonsamling bör vara till för alla. En huvudman skulle till exempel kunna ha krav att skilja mellan en *morgonstund* med ett konfessionellt inslag, till exempel bön som är frivillig och en *morgonsamling* utan konfessionella inslag som syftar till information och genomgångar. Detta innebär att elever inte behöver delta vid en sådan avgränsad morgonstund med bön och gråzonen runt den negativa religionsfriheten och Skolinspektionens tillsyn av frivilligheten skulle underlättas. Det bör inte heller medföra några större svårigheter för en huvudman att separera de bekännande och förkunnande delarna och lägga dem först eller sist och därmed använda olika start- och sluttider för olika elever.

Skolinspektionen vill därför framhålla möjligheten för regeringen att utöver förslaget om en definition även överväga eller utreda en organisatorisk bestämmelse som reglerar att ett konfessionellt inslag bör avgränsas schemamässigt eller i tid. På så sätt kan ett avgränsat tidspass regleras så att de konfessionella inslagen hålls samlade och tydligt avskilda från undervisningen. En sådan avgränsning skulle underlätta för skolorna, men särskilt i förskolornas verksamhet, där gränsen mellan utbildning och undervisning kan vara än svårare att dra även med de föreslagna förtydligandena av undervisning respektive utbildning. En sådan avgränsning skulle även underlätta för tillsynsmyndigheterna. I kapitel 15 diskuterar Skolinspektionen möjligheten att gå vidare med frågan.

11.4.4 Information om konfessionella inslag i förskolan

Skolinspektionen tillstyrker förslagen. Därutöver föreslår Skolinspektionen att motsvarande reglering införs för övriga skolformer och fritidshemmet, se kapitel 15. Att huvudmännen skriftligen ger en specificerad information vid terminsstarten till elever, och i förekommande fall vårdnadshavare, vid vilka utbildningstillfällen konfessionella inslag kommer att förekomma, skulle underlätta för eleverna att ta tillvara sin negativa religionsfrihet. Skolinspektionens tillsyn skulle också underlättas såtillvida att myndigheten inför en tillsyn kan ta reda på vilka tillfällen som ska vara frivilliga. Enligt Skolinspektionen är utredningens resonemang om behovet av information inom förskolan tillämplig för samtliga skolformer. Även i övriga skolformer krävs att huvudmannen gör särskilda överväganden avseende hur de konfessionella inslagen ska utformas och användas. En sådan tydlig information ger elever och vårdnadshavare utrymme att reflektera över i vad mån de aktuella inslagen är lämpliga att delta i. Med Skolinspektionens föreslagna definition av konfessionella inslag blir det också relativt enkelt för huvudmännen att redovisa för elever och tillsynsmyndigheter när sådana utbildningstillfällen kommer bedrivas. Det skulle också väl stämma med de ytterligare utredningsbehov som Skolinspektionen pekat på.

Om förslagen genomförs avser Skolinspektionen även att utarbeta ett underlag som stöd för att underlätta för huvudmän. Ett gemensamt uttryckssätt bidrar även till att säkerställa att likvärdig och korrekt information delges vårdnadshavarna. Det bör bland annat framgå av informationen i vilka sammanhang och i vilken omfattning konfessionella inslag ska förekomma och i förekommande fall vilket likvärdigt alternativ som barnet eller eleven erbjuds.

11.4.5 Definition av konfessionell inriktning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att konfessionell inriktning ska definieras i skollagen. Skolinspektionen föreslår dock att en striktare definition övervägs i det fortsatta beredningsarbetet. En konfessionell inriktning bör definieras som "*Verksamhet där det förekommer konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen*". I utredarens förslag står det "får förekomma". Att en sökande och huvudman får definiera sin utbildning som att den har en konfessionell inriktning utan att egentligen erbjuda konfessionella inslag leder till en otydlighet för elever, vårdnadshavare och tillsynsmyndigheter. Enligt Skolinspektionen bör begreppet *inriktning* enbart användas inom skolväsendet när det representerar just en viss inriktning på själva utbildningen som särskiljer den från andra utbildningar (jämför hur begreppet används inom gymnasieskolan). Enligt Skolinspektionen blir det då tydligt för elever, vårdnadshavare och tillsynsmyndigheter vilka huvudmän som anordnar konfessionella inslag i sin utbildning.

En sådan definition underlättar också för Skolinspektionens tillståndsprovning under perioden innan ett etableringsstopp införs. Med utredningens förslag på definition kan inte Skolinspektionen pröva den sökandes benämning av att utbildningen kommer att ha en konfessionell inriktning, eftersom benämningen inte behöver ha någon reell betydelse för utbildningens innehåll. Med Skolinspektionens förslag på definition måste en sökande redogöra för tillståndsprovningen hur den tänker sig genomföra de konfessionella inslagen i utbildningen. Se även avsnitt 13.1.

11.4.6 Definition av icke-konfessionell inriktning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

12.5.1 Den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden ska även prövas med utgångspunkt i demokrativillkor

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

12.5.2 Demokrativillkor

Skolinspektionen delar bedömningen och tillstyrker förslaget. Demokrativillkoren kommer att bidra till att underlätta myndighetens handläggning då de förtydligar befintliga regleringar. Provningsen enligt förslaget i 2 kap. 5 f § är ett viktigt tillägg till den ägar- och ledningsprovning som görs idag. En skillnad mot dagens ägar- och ledningsprovning är att bedömningen ska ske av såväl den juridiska personen som de fysiska företrädarna för denna (se t.ex. s. 345). Den nuvarande ägar- och ledningsprovningen görs endast av de fysiska företrädarna för den juridiska personen (se prop. 2017/18:158 s. 48-49).

Enligt förslaget kan alltså en juridisk person stå för ett agerande som står i strid med samhällets grundläggande demokratiska principer och denna uppfyller då inte de nya demokrativillkoren. Detta är för Skolinspektionen ett viktigt klagörande i förhållande till den nuvarande regleringen om ägar- och ledningsprovning. Även om en bedömning kan göras av den juridiska personen, saknas en närmare analys av hur Skolinspektionen ska se på förändringar av de fysiska företrädarna i ägar- och ledningskretsen. Det kan till exempel vara andra personer som företräder den juridiska personen vid ansökningstillfället än som företrädde den juridiska personen när denne uttryckte

åsikter som står i strid med demokrativillkoren. En vägledning i dessa delar vore önskvärd.

Förslaget gör det vidare möjligt för Skolinspektionen att bland annat beakta uppgifter om att en företrädare för en huvudman har uttryckt åsikter som inte är förenliga med värdegrunden eller demokratiuppdraget. Om sådana uppgifter kommer fram är det sannolikt att dessa har uttryckts i något annat sammanhang än inom ramen för skolverksamheten (till exempel privat, i sociala medier eller annan media). Enligt förslaget ska myndigheten kunna grunda sig på att det **kan antas** att en aktör inte skulle uppfylla demokrativillkoren. Detta ger som ovan nämnts mer lagstöd för tillståndsprovning än idag. Skolinspektionen bedömer dock att det behövs tydliga uppgifter som kan ligga till grund för sådana antaganden. Myndighetens agerande skulle annars kunna uppfattas som en sanktion från det allmännas sida och utgöra en inskränkning av företrädarens yttrandefrihet.

Skolinspektionen bedömer dock sammantaget att förslaget ger ett bättre lagstöd än idag med demokrativillkoren. Detta ger bättre utgångspunkter för tillsyn. Myndigheten vill dock peka på att möjligheten att styrka att aktörer inte uppfyller demokrativillkoren handlar om komplexa utredningar som är tids- och resurskrävande. Bland annat för att Skolinspektionen ska kunna grunda sig på demokrativillkoren och inte riskera att kollidera med rättigheter enligt grundlagen.

Skolinspektionen vill således uppmärksamma att enligt utredningen ska de nya kraven inte på något sätt inskränka enskilda individers rätt att utöva sina fri- och rättigheter samtidigt som utredaren skriver att även sådant som en företrädare gör som privatperson kan ingå i provningen, se t.ex. s. 348. Skrivningen är något oklar och det är önskvärdt att det klargörs i den fortsatta beredningen hur förslagen kan förenas med yttrandefriheten.

En fördjupad provning med stöd av de föreslagna demokrativillkoren kommer ändå att innebära gränsdragningar av begreppen då dessa öppnar för relativt vida tolkningar inom tillståndsprovning och tillsyn. Skolinspektionen finner därför att förarbetena är av särskild vikt för myndigheten i dessa svårbedömda och ofta känsliga frågor och bör behandlas ytterligare i den fortsatta beredningen.

12.5.3 Hur demokrativillkor ska beaktas vid tillsyn och återkallande av godkännande

Skolinspektionen tillstyrker förslaget, vilket kommer att underlätta myndighetens tillsyn och möjlighet till återkallande av godkännanden.

12.5.4 Bemyndigande att utfärda föreskrifter

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

12.6.1 Huvudmannaförsäkran

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. En huvudmannaförsäkran är huvudsakligen att se som en kompletterande handling. Den kan dock vara av betydelse då den tydliggör betydelsen av att demokrativillkoren ska följas.

12.7.1 Huvudmannaförsäkran och kompletterad ägar- och ledningsprövning ger utökade möjligheter för tillsyn

Skolinspektionen delar bedömningen.

12.7.2 Stödmaterial om ägar- och ledningsövning och huvudmannaförsäkran

Skolinspektionen delar bedömningen. Det stödmaterial som Sveriges Kommuner och Regioner idag har gällande ägar- och ledningsprövning har utarbetats i samråd med Skolinspektionen. Skolinspektionen anser att eftersom den egna myndigheten ansvarar för såväl ägar- och ledningsprövning samt huvudmannaförsäkran bör uppdraget tillfalla Skolinspektionen, även om myndigheten inte har denna typ av främjande roll. Den information som Skolinspektionen utarbetar kommer i sådana fall att vara generellt inriktad.

13.1 En anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning

Skolinspektionen delar bedömningen och tillstyrker förslaget. Utredaren anger att om en konfessionell inriktning inte anmäls, kan vid särskilda fall av överträdelser inte utslutas att det kan bli aktuellt att återkalla huvudmannens godkännande (s. 371). Skolinspektionen vill påtala vikten av att det ska vara möjligt för myndigheten att återkalla ett godkännande direkt vid dessa särskilda fall. Se även 11.4.5.

13.2 En samlad godkännande prövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem

Skolinspektionen delar bedömningen. En sammanhållen tillståndsprövning och tillsyn kan övervägas. Det är dock mycket viktigt att frågan hanteras i en egen utredning. En sammanhållen godkännande prövning och tillsyn skulle medföra en betydande strukturell påverkan på Skolinspektionen. Antalet förskolor och fritidshem är mycket stort och verksamheten skulle behöva utökas med enligt våra preliminära skattningar cirka 30 procent. Fördelen är att det finns en samlad kompetens för och ökad likvärdighet i bedömningarna om Skolinspektionen får uppdraget. Många kommuner hör idag av sig till Skolinspektionen med frågeställningar kring ägar- och ledningsprövning. I övervägandet bör dock ingå att många kommuner idag har en uppbyggd organisation och den kompetens som behövs för att godkänna och tillse fristående förskolor och fritidshem medan Skolinspektionen behöver utveckla sådan kompetens. Ett eventuellt förslag om sammanhållen prövning innebär även utökade lokalkostnader.

I övervägandet bör även ingå hur en överföring av befintliga godkännanden för 2 800 fristående förskolor och 150 fristående fritidshem kan gå till. Enligt Skolinspektionens erfarenhet har kommunerna idag olika system för hur godkännanden dokumenteras och dokumentation kan även saknas, företrädesvis i förskolor och fristående fritidshem som bedrivit verksamhet under en lång tid. Ska tillstånd för förskolor och fristående fritidshem föras över till Skolinspektionen, ska en förenklad prövning ske eller ska samtliga ansöka om tillstånd på nytt? Ett sätt att lösa problemet kan vara en övergångsbestämmelse där det framgår att tidigare godkännande av kommunen gäller.

Om förskolan/fritidshemmet har konfessionell inriktning ska det anmälas till Skolinspektionen.

14.4.1 Avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

Enligt Skolinspektionens erfarenhet är avslutningar och högtider ett område som genom åren alltid omgärdats av många frågor om vad som är tillåtet och vad som inte är tillåtet. Det är därför viktigt att klargöra vad som gäller vid firandet av avslutningar och traditionella högtider.

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att förslaget förtydligar vad som gäller när en skola vill uppmärksamma vissa högtider och har avslutningar. Myndigheten menar dock att det finns särskilda frågor att beakta när det gäller avslutningar. Utifrån skolans viktiga demokratiska roll som social mötesplats är det viktigt att samtliga elever kan vara tillsammans. Utredarens förslag om frivillighet är förståelig ur ett perspektiv men kan riskera att urholka värdet av inkludering för alla vid avslutningar. En rektor ska enligt utredarens bedömning utifrån barnrättsperspektivet planera för att alla ska omfattas vid en avslutning. Detta är en viktig del i den samlade bedömningen och bör uppmärksammas i det fortsatta beredningsarbetet. En skolavslutning bör vara en aktivitet som i sig handlar om gemenskap, att mötas och avsluta en utbildning tillsammans.

Om ett slutligt förslag innebär att en avslutning blir ett frivilligt inslag behöver det klargöras vad som avses med att det är frivilligt för eleverna att *närvara* (den föreslagna 1 kap. 7 b § tredje meningen). Innebär detta att eleverna då är lediga från verksamheten? I så fall behöver inte huvudmannen, som utredningen anger, så långt som möjligt erbjuda ett likvärdigt alternativ om ett barn eller elev utifrån frivilligheten väljer att inte delta i utbildningsinslaget i en gudstjänstlokal. Om avsikten med regleringen istället är att eleverna ska närvara vid ett alternativt utbildningsinslag, bör det enligt Skolinspektionen förtydligas och det bör också övervägas att använda en annan terminologi. Enligt 7 kap. 17 § skollagen ska eleven delta i hela utbildningen, inte bara undervisningen. En alternativ terminologi kan då vara att beskriva att ett visst utbildningsinslag antingen är *obligatoriskt för alla elever eller att eleverna ska delta i ett annat likvärdigt alternativ*. Om utbildningsinslag benämns som *likvärdigt alternativa* bör det klargöras i den föreslagna bestämmelsen att eleverna istället ska delta i andra jämförbara utbildningsinslag som huvudmannen erbjuder. Som meningen är formulerad i utredningens förslag, kan den tvärtom tolkas som att eleven inte behöver närvara alls under utbildningstiden, och att huvudmannen då inte heller behöver erbjuda något alternativ för eleven.

14.4 Upplysning om frivillighet

Skolinspektionen delar bedömningen om vikten av att barns och elevers negativa religionsfrihet respekteras oavsett skolform. Om det tydliggörs att eleverna istället ska delta i alternativa utbildningsinslag och inte vara lediga behövs ingen upplysningsbestämmelse i 7 kap. 17 § skollagen. Om däremot frivilligheten för eleverna innebär att de är helt lediga från utbildningsinslaget bör upplysningsbestämmelsen klargöra detta.

15 Etableringsstopp

Skolinspektionen lämnar nedan ett samlat svar avseende kapitel 15.

Skolinspektionen finner att flera av förslagen ger ett tydligare lagstöd vid tillståndsprovning och tillsyn.

Etableringsstopp enligt förslaget

Skolinspektionen lämnar inte synpunkter i sak på förslag och bedömningar om ett etableringsstopp. Skolinspektionen menar dock att det är viktigt att ett syfte för etableringsstoppet förtydligas för att myndighetens beslut vid tillståndsprovning och tillsyn ska bli rättssäkra.

Givet att ett etableringsstopp avses att införas har Skolinspektionen inte invändningar i övrigt mot den möjliga konstruktion som utredaren har förslagit med ett visst senaste datum för ansökan.

Skolinspektionen vill dock framhålla att det i den fortsatta beredningen behöver beaktas att granskning kan bli komplicerat. Det behövs därför tid för metodutveckling och resurser. Det kan handla om svårigheter att i vissa fall kunna styrka signaler om otillåtna företeelser och att det finns svåra bevisfrågor i vissa lägen. Vissa avslag ska också motiveras utifrån antaganden om att en verksamhet i praktiken kommer att ha konfessionell inriktning eller kommer att inrymma konfessionella inslag. Även om det finns stöd för att grunda sådana avslag på antaganden bör ändå myndighetens utredning vara välgrundad och bygga på så säkra uppgifter som möjligt.

Etableringsstoppet innebär att fler skolor inte kan få ett godkännande från Skolinspektionen, men de redan befintliga skolorna har fortsatt möjlighet till konfessionella inslag. Som tidigare nämnts ser Skolinspektionen ett behov av att tydligare avgränsa konfessionella inslag i skolor där detta ska vara tillåtet inom utbildningen. Risken är annars att Skolinspektionen fortsatt kommer att kunna konstatera gråzoner mellan konfessionella inslag och undervisning på vetenskaplig grund på vissa skolor.

15.5.5 Begränsning av konfessionella inslag

I kapitel 15.5 presenteras alternativa lösningar utifrån utredningens direktiv. Utredaren uppger att åtgärderna inte är heltäckande och inte heller har man enligt egen utsago tagit ställning till i vilken utsträckning som alternativen är genomförbara. I avsnitt 15.5.5 diskuteras olika möjligheter att på ett förhållandevis enkelt sätt införa begränsningar i utsträckningen av möjlighet till konfessionella inslag. Skolinspektionen ser detta som en framkomlig väg att tydliggöra gränsen mellan vad som är utbildning respektive undervisning och därmed förenklas för eleverna den negativa religionsfriheten samt Skolinspektionens granskningsarbete.

Skolinspektionen delar utredningens resonemang vad det gäller möjligheterna att reglera konfessionella inslag i utbildningen tidsmässigt och organisatoriskt, det vill säga att inslagen exempelvis endast får ges i början och/eller slutet av dagen eller under särskilt avsatt tid. Det finns även möjlighet att reglera omfattningen av tiden. Skolinspektionen vill framhålla möjligheten i den fortsatta beredningen att överväga organisatoriska lösningar som tydligare reglerar i tid när och på vilket sätt en huvudman kan förlägga ett utbildningstillfälle som är konfessionellt och att det även på samma tid erbjuds möjligheter att utöva en negativ religionsfrihet. En sådan avgränsning skulle särskilt underlätta i situationer där gränsen mellan utbildning och undervisning kan vara svårare att dra. Avgränsningen skulle även underlätta för tillsynsmyndigheterna. Som

utredaren beskriver finns delvis sådana lösningar till exempel i Tyskland och i Frankrike. Andra länders modeller kan inte helt kopieras eftersom förutsättningar och utbildningssystemen är olika i sin uppbyggnad. Frågan om tydligare avgränsningar i tid enklare kan lösa vissa "gråzonsfrågor" kan dock med fördel belysas mer. Skolinspektionen menar därför att ytterligare analys av dessa möjligheter bör göras.

En anledning till att ytterligare analys behövs är att utifrån dagens lagstiftning, och med utredningens förslag till definition, kan de konfessionella inslagen fortfarande integreras i obligatoriska utbildningsmoment och därmed göra det svårt för elever att ta tillvara sin negativa religionsfrihet. Skolinspektionen har därför under 11.4.3 *Definition av konfessionella inslag* diskuterat ett ytterligare förtydligande av definitionen. Inslagen bör vara avgränsade för att undvika svåra gränsdragningar och hela utbildningstillfället där konfessionella inslag planeras blir därmed frivilligt. Det gör det även enklare för eleverna att ta tillvara sin rätt att inte behöva delta i konfessionella inslag. Det underlättar också för tillsynsmyndigheterna och ställer tydliga krav på huvudmännen att planera sin verksamhet och vara tydliga med när och i vilken omfattning som konfessionella inslag förekommer.

Även *elevens och skolans val* har varit föremål för diskussion om hur tiden bäst kan användas och har redan minskats till förmån för mer matematik och idrott. Skolinspektionen menar att all avgränsning av konfessionella inslag underlättar vid bedömning av den svåra distinktionen mellan vad som är undervisning och vad som är utbildning och att detta bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet. Även när det gäller elevens val och skolans val behövs mer analysarbete. I vissa skolor med konfessionell inriktning erbjuds fördjupade studier i den egna religionen. Skolinspektionen ser inte att utredningen föreslagit åtgärder för att förebygga att konfessionella inslag här inte sammanblandas med undervisning. Ytterligare utredning är därför önskvärt.

Som framgår av yttrandet har Skolinspektionen tillstyrkt flertalet förslag i kapitlen 11 – 14. Kring vissa förslag lämnas kommentarer om ytterligare utredningsbehov eller vägledning i förarbeten. Sammantaget ger utredningens förslag Skolinspektionen bättre och förstärkta möjligheter att granska enskilda huvudmän och agera om dessa handlar på ett sätt som strider mot grundläggande demokratiska värderingar, både inom tillståndsprövning och vid inspektion. Myndigheten kommer dock även i fortsättningen att behöva hantera komplexa tillståndsprövningar och tillsynsutredningar. Detta behöver vägas in i den fortsatta beredningen. Att avgränsa de konfessionella inslagen kombinerat med tydligare informationsskyldighet till barn, elever och vårdnadshavare angående när och i vilken omfattning konfessionella inslag förekommer skulle förenkla och understödja Skolinspektionens arbete med att granska konfessionella inslag i undervisningen.

16.1 Ikraftträdande och 16.2 Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte

Skolinspektionen delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget. Myndigheten vill dock uppmärksamma följande: Huvudmän som godkänns för utbildning som ska starta tidigast ht 2022 kan istället välja att starta ht 2023. Den anmälningsskyldighet som införs när det gäller konfessionell inriktning kan dock inte tillämpas på sådana huvudmän eftersom de knappast kan anses uppfylla förutsättningarna i 2 kap.7 § tredje stycket p 2. Även om problemet kan antas beröra få huvudmän bör det lösas i det fortsatta beredningsarbetet.

17.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten s. 456 och 17.5.3 Tekniska behov

Att upprätta arkiv för huvudmannaförsäkringen, ett register över huvudmän och skolenheter med konfessionell inriktning samt att utveckla ett nytt IT-stöd för att underlätta arbetet med demokrativillkoren med fler initiala kostnader kommer enligt Skolinspektionens preliminära beräkningar att ligga cirka 1 miljon kronor högre än utredningens beräkningar och därmed totalt utgöra 4 mnr.

Därutöver bedömer myndigheten att den utökade prövningen av demokrativillkoren, både vad det gäller tillstånd och tillsyn, kommer att belasta den löpande verksamheten i högre grad än vad som anges i utredningen. Det framgår att prövningen i stort ska avse de registeruppgifter som huvudmannen ska inkomma med till Skolinspektionen redan idag samt utdrag från andra myndigheter exempelvis genom belastningsregistret, vilket Skolinspektionen redan idag hämtar in. I denna del kommer inte någon utökad arbetsbelastning att framkomma.

Redan idag visar Skolinspektionens erfarenhet dock att i vissa fall är ärenden särskilt resurskrävande. Utifrån ett etableringsstopp och de utökade och förtydligade demokrativillkoren behöver Skolinspektionen ha ökad beredskap för situationer där vissa huvudmän eventuellt inte lämnar korrekta uppgifter. Det har förekommit fall där huvudmän har försvårat Skolinspektionens arbete, genom att bland annat försöka undanhålla information eller lämna felaktig information. För att kunna gå vidare med uppgifterna behöver Skolinspektionen ett regelrätt samarbete med och inte enbart uppgiftsinhämning från andra aktörer, såsom Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Bolagsverket. Demokrativillkoren kan även komma att betyda att Skolinspektionen ytterligare behöver ändra sitt tillvägagångssätt och sina metoder förutom vad som anges i utredningen, till exempel kan det innebära att myndigheten i högre utsträckning behöver intervjua huvudmännen utifrån fler källor. I genomsnitt räknar Skolinspektionen på ytterligare fem timmar per ärende vid tillståndsprövning och fyra timmar per tillsyn. De årliga tillkommande kostnaderna beräknas till 5 mnr, alltså 2 miljoner utöver utredningens förslag.

Författningsförslag

Det saknas ett §-tecken i författningstexten i 2 kap. 5 § andra stycket ”och inte annat följer av 5 e eller 5 f §§” samt i motsvarande bestämmelse i författningskommentaren.

I den fortsatta beredningen bör övervägas om inte bestämmelserna om huvudmannaförsäkran kan placeras i skolförordningen och gymnasieförordningen.

I ärendets slutliga handläggning har följande deltagit: biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, t.f. chefsjurist Ingegärd Hilborn, avdelningsjurist Jonas Hedström och enhetschef Anna Stolarska.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Charlotte Wieslander
Föredragande utredare